

强化基层政府公共服务的有效供给

——基于整体性赋能治理视角

任 杰

西南大学国家治理学院，重庆

收稿日期：2023年4月3日；录用日期：2023年5月24日；发布日期：2023年5月31日

摘 要

政府是基层治理的重要组成部分，实现基层治理要充分发挥基层政府的引领和统筹作用。整体性赋能治理融合整体性治理理论与赋能型治理的基本原则，即政府整合开发治理资源、扩大治理授权、激发主体活力；通过信息技术改革，提高治理素质、强化治理能力，实现治理元素和资源的统筹调配；激发治理过程各环节内生动力、构建协同治理共同体，实现治理目标的活动。整体性赋能治理实现治理体制、治理主体、动态环境的整合，通过授权赋能、制度赋能、技术赋能等赋能途径，推动资源聚合，强化基层政府在治理过程中的公共服务供给能力。

关键词

整体性赋能治理，基层治理，政府公共服务

Strengthening the Effective Supply of Public Services by Grassroots Government

—Governance Perspectives Based on Holistic Empowerment

Jie Ren

College of State Governance, Southwest University, Chongqing

Received: Apr. 3rd, 2023; accepted: May 24th, 2023; published: May 31st, 2023

Abstract

The government is an important part of grassroots governance. To realize grassroots governance, we should give full play to the leadership and overall role of grassroots government. Holistic empowering governance integrates the holistic governance theory and the basic principles of empo-

wering governance, namely the integration of the government to develop governance resources, the expansion of governance mandate and the stimulation of the subject; through information technology reform, improve the quality of governance, strengthen the ability of governance, achieve the integrated allocation of governance elements and resources; activities that stimulate momentum within all aspects of the governance process and build a collaborative governance community to achieve governance goals. The integration of governance system, governance subject and dynamic environment can be achieved through the authorization empowerment, institutional empowerment, and technological empowerment.

Keywords

Holistic Empowerment Governance, Grassroots Governance, Government Public Services

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

基层社会治理是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础性工程，加强基层党组织、政府组织建设、增强为民服务能力是加强基层政权治理能力建设，为基层社会治理提供保障的基本要求之一。同时，通过有效发挥政府的公共服务供给能力，是实现基层治理能力现代化的基础性任务，也是充分发挥地方政府引领统筹、改善基层社会治理“碎片化”以及实现整体性治理的重要目标与任务。

在实践中，基层治理呈现出多元主体参与、服务需求多样化、供给渠道单一、权责结构碎片化等特征和问题。通过将整体性治理理论融入基层社会治理，进行整体性赋能，构建“协同治理体系”，能够有效促进基层政府公共服务能力的提升。当前，各地各级政府通过整合治理资源，实施赋能型社会整体治理实践案例层出不穷。例如：山东广饶县，县政府通过整合部门权力，通过下放事权、保障财权、赋予“考评权”等，充分考虑权力的“供给侧”，保障“权力”的精准下放，实现权力赋能，充分加强了乡镇政府服务能力建设；广东省广州市从化区建设“仁里集”大数据平台，聚合分散信息数据资源，构建整体性服务平台，将数字化平台与乡镇便民服务体系相结合，实现基层治理数字赋能[1]。这些基层镇政府通过下放事权、建设服务平台的改革实践实现了对基层治理的赋能，以达到优化基层治理效果的目的。然而既有研究尚未针对分散化的赋能型治理和整体性治理理论进行聚合，探究整体性赋能思想对于加强基层治理实践的促进作用极为必要。

我们重点关注“赋能型治理”与“整体性治理理论”之间的关系，在两者关系整合的基础上，尝试探究两种治理理论之间的内在联系和逻辑，通过研究其理论的基本思想，针对成都市龙泉驿区基层社会治理创新实践的案例分析，发现整体性赋能治理对于基层社会治理的促进作用与实现方式。

2. 文献回顾与问题提出

现阶段，推进国家治理能力现代化呈现出视域全面、时代品质、开放体系、成熟体制、形态稳定、方式规范等特征和要求[2]。然而基层治理始终未能构建一个系统而完整的体系，缺乏整体性、制度化的治理体系建设，呈现出“碎片化”的特征[3]。希克斯(2002)针对政府部门内部以及各部门之间分析“碎片化”的表征，认为“碎片化”是指政府部门职能、权责的一种分割状态，具体表现政府部门内部各类业务之间的分割，一级政府部门之间的分割，或是一级政府间的分割[4]。江必新(2014)则将在综合各学

者对“碎片化”的定义基础之上,从社会治理的角度出发,将社会治理的“碎片化”定义为社会的横向专业分工与纵向的权责划分,致使社会阶层分层和社会共同体的解体,出现的治理理念相排斥、治理结构不能正常衔接、治理能力弱化无效等社会治理秩序失范的状态。同时从治理“碎片化”的具体表现方面,孔娜娜(2014)通过分析部门职能分工与公共服务业务之间的分割,得出社区公共服务“碎片化”主要表现在服务信息、服务方式、服务流程等方面,而正是由于刚性的职能分工和部门利益需求、权力关系、软预算等是导致这类“碎片化”的根源[5]。结合不同学者的定义,基层治理的“碎片化”就是由于基层治理中存在的自利性治理思维、治理制度缺乏协同、责任性主体治理手段与多元利益格局之间的冲突,导致基层治理过程中政府结构功能、治理主体之间条线对接、治理手段和项目缺乏联动等治理格局分散的紊乱状态。基于此,通过分析“整体性治理理论”的适用性,从基层治理的宏观制度设计出发,分析实现基层治理体系的赋能的可能性。

基层治理的“碎片化”强调需要加强治理的“整体性”[6]。整体性治理理论起源于外国学者希克斯,他通过分析政府部门之间的“碎片化”特征,认为逆部门化和碎片化、大部门式治理、重新政府化、恢复或重新加强中央过程、网络简化等实现重新整合的重要途径[7]。整体性治理思想,即政府通过互动信息的搜寻与供给,通过搭建数据库为治理人员提供一站式服务,重塑从结果到结果的服务过程以实现政府各部门职能的整体性聚合,加强部门之间的信息交流和资源互通,达成整体性治理的效果。在基层治理中,整体性治理要强化政府机构之间的合作、协调或整合[8]。同时也要加强基层治理的手段和项目的整体化建设,通过实施利益治理,将现实利益进行过渡,改善项目进村的不合问题,将治理资源供给和各类需求放置同一框架下进行分析,实现精细化的治理资源配置[9]。综合不同学者的观点,整体性治理是与信息时代相适应的政府治理新模式,强调了整体与合作,能够很大程度上克服治理过程中出现的碎片化、空心化问题,改善政府服务提供的质量和效率,进而实现治理的战略性、协同性、共生性等,为实现治理体系的制度化提供可能[10]。从政府组织角度,整体性治理实质就是强调政府的“元治理”角色,基层治理过程中,基层党组织、基层政府组织依旧扮演着领导、统筹角色,但积极发挥社会组织以及普通民众等主体在基层社会治理的重要作用,需要将各类主体置于统一制度架构内,明确各级主体权责,针对性的解决治理过程中出现的各种难题。

通过破除基层治理的碎片化,融入整体性治理的基本思想,进一步加强赋能型治理建设。赋能型治理通过调动多元治理主体参与社会治理的积极性,强化主体的治理素质和治理能力,建设协同有序、高效稳定、动态活力的治理共同体,提高社会治理整体效能[11]。当前,不同研究者基于不同的赋能手段,从实现社会治理的各种路径诠释了赋能基本可能性。第一,关于基层社会治理的数字赋能研究。城市治理的数字化工具主要包括大数据、区块链、云计算、人工智能等,通过将有关治理的分散信息进行聚合,将信息数据转化为可供分析的治理方案,从而建立起跨部门的联动协调机制,调动治理资源实现精准化治理[11]。人工智能技术的进一步发展,从思维逻辑、决策方式和管理模式上,突破了治理的传统模式,将治理过程中的信息感知、传输、处理、反馈等技术过程和信息反馈的思想紧密结合,实现智能发展和基层治理的共融,为基层治理的制度设计提供支撑,助力实现治理体系和治理能力现代化[12]。第二,关于基层社会治理的授权赋能研究。授权赋能包括从心理层面实施的心理赋能和从管理与决策层面实施的领导行为赋能[13],而基层社会治理还包括了组织层级的授权赋能,建构“一个基层党组织进行领导和统筹核心体系,以及社区自治体系、社区社会组织协同体系和社区居民参与体系的多元治理体系”的成都社区治理模式,从组织建设、组织辐射范围、治理能力等角度实现组织赋能的效果[14]。已有研究对赋能治理的多样化实现方式进行了基本的探究,全面的阐述了赋能对于提高治理成效的重要意义,但其分析中较少将整体性治理理论和赋能理论进行结合。

鉴于基层治理的碎片化特征和整理性理论对于治理体系制度化的明显优势,研究如何强化基层政府

公共服务供给能力,完善基层治理体制,分析其整体性赋能的现实需要为切入点,采用“基层治理主体—基层治理对象—基层治理动态”的分析框架,以成都市龙泉驿区的社会治理实践为分析案例,将治理体系中的主体力量、治理对象、动态环境等置于统一分析,探讨基层治理如何摆脱“碎片化”的困境,整体性赋能治理对基层政府服务供给的作用以及如何促使基层治理产生内生管理动力、规范组织参与治理行为、扩大公众参与治理途径等有效机制。实现基层治理中多元主体共生、协同治理基层事务、共建基层机制共同体,实现基层治理力量、资源的有机整合。

3. 整体性赋能治理与基层政府公共服务的有效供给

证实整体性赋能治理对于强化基层公共服务供给的作用,至少需要回应以下几个问题:第一,什么是整体性赋能,其基本内涵与特征是什么?第二,整体性赋能治理的基本逻辑是什么?

3.1. 整体性赋能治理的基本内涵与特征

整体性治理是源自西方(英文原词: holistic governance),由安德鲁·邓希尔(Andrew Dunsire)提出的整体性治理概念是针对二战之后政府功能扩大,需要对政府的职能进行协调和跨功能性合并,保障政府职能协同性运作的基本要求而提出[15]。而整体性治理理论的公开表述,则是学者佩里·希克斯首先提出,希克斯针对政府功能碎片化给治理带来的诸多问题而提出的解决措施,演变而成整体性治理理论。

赋能型治理虽借鉴国外“赋能”的基本思想,但其概念的完善主要源自于国内基层治理实践以及学者广泛进行地研究。有关“赋能”的诠释,学者之间存在不同的见解。数字化赋能、技术赋能、厚数据赋能等多种“赋能”资源解释层出不穷[16]。关于“赋能型治理”,何得桂等(2021)定义其为“通过深入挖掘、灵活应用治理资源,激活治理要素,激发和强化多元治理主体自身的活力和能力,以赋能激活和提升治理效能,实现既定治理目标”[17]。

本文中“整体性赋能治理”包括了整体性理论和赋能型治理的基本原则,指政府整合开发治理资源、扩大治理授权、激发主体活力,通过信息技术改革、提高治理素质、强化治理能力,实现各类资源的统筹调配、激发治理过程各环节内生动力,构建协同治理共同体,实现治理目标的活动。

整体性赋能治理的主要特征包括以下几个方面:从治理主体角度,整体性赋能治理的主体的政府组织,从宏观整体实现资源的整合,同时在组织之间、组织内部部门之间下放权力,其他治理主体实现协调和管理,从而调动治理活力。从治理途径的角度,整体性赋能治理主要通过利用信息数据,将数据进行统筹、分解,实现技术对治理需求的分析与治理资源的配置,实现精准化、集约化的治理。

3.2. 整体性赋能治理的基本逻辑

基于整体性理论和赋能治理的基本内涵和特征,整体性赋能治理的基本逻辑包括“整体性赋能主体、整体性赋能形式、整体性赋能结果”三部分主要内容,即整体性赋能予谁,如何实现整体性赋能,整体性赋能的目的(如图1)。

3.2.1. 整体性赋能主体

基层社会治理包括多元治理主体,基层政府组织是重要的组成部分,也是基层治理服务的领导核心和行动指南,囊括了基层治理服务的权力、资源、意志,具有统筹性和整体性的,基层政府的作用发挥与否直接关系到基层治理的成败。当前,基层政府在社会治理过程中除管理等基本职能外,最主要的就是在基层社会治理过程中为其他主体力量参与到基层社会治理过程中提供服务,发挥服务势能。整体性赋能的主体是基层政府,政府组织同时也是接受整体性赋能的对象之一。

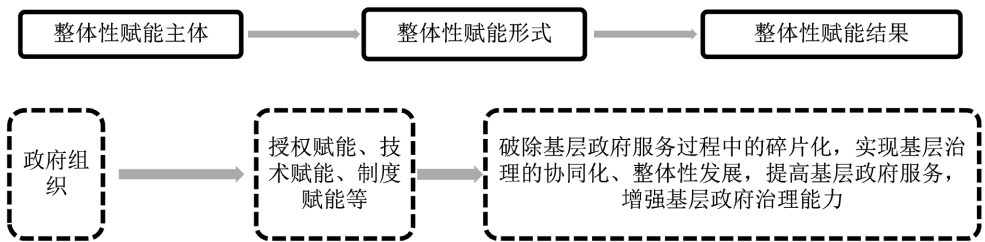


Figure 1. Basic logic of holistic enabling governance
图 1. 整体性赋能治理的基本逻辑

3.2.2. 整体性赋能形式

整体性赋能的过程就是整合基层治理多元主体、综合利用多样化治理资源、发挥基层治理势能的过程，从整体把握治理的原则，宏观分配资源，调动各种治理要素与资源，形成协同治理机制，实现对基层政府主体治理行为的赋能[18]。其中，实现基层政府服务的整体性赋能最主要的形式就是通过对基层政府的权力下放，实现基层政府的事权、财权、“任免权”的整体性运转，减少其层级节制，实现权力自主化。其次，就是通过网络技术赋能，构建完善信息技术平台，聚合信息资源，形成整体服务供给系统，将分散的服务供给集合。最后，通过制度赋能，完善服务体制，实现治理服务的规范化和制度化，从制度层面实现对治理过程中政府服务的保证。

3.2.3. 整体性赋能结果

整体性赋能治理主要针对基层社会治理过程中存在的“碎片化”问题，将基层治理过程中的资源分散、项目冗杂、需求多样、模式单一等问题进行综合考量，依托制度化的设计与整体性的协同，强化基层政府的服务职能，实现基层治理体系与治理能力现代化。

4. 案例描述：强化基层政府公共服务供给的龙泉驿区实践

为更好地分析整体性赋能治理，本文选取成都市龙泉驿区社会治理创新治理实践为案例[19]，依托于整体性赋能治理的基本逻辑阐释政府治理服务职能强化的实现方式。龙泉驿区位于成渝地区双城经济圈战略要塞，是成都市“11+2”中心城区，该区总面积约为 557 平方公里，管辖 10 个街镇乡，近 123 个村(社区)，常住约人口 140 万。该示范区长期存有产强城弱、社会建设、民生服务与经济发展水平不同步的问题。为此，龙泉驿区政府以改革民生服务供给为突破口，转变政府包揽的思维模式，实现民生服务的政府主导、社会参与、“数字+”智慧赋能，切实增强乡镇服务与基层治理能力。

4.1. 强化政府民生服务的整体性供给，实现公共服务供需均衡

龙泉政府通过整合部门服务职能、优化服务布局、强化服务职能、营造服务场景、落实服务保障、调节服务供给端、增加服务投入、实现治理服务的供需均衡。

4.1.1. 整合乡镇民生服务管理

通过《龙泉驿区街道(乡镇)职责清单》，重点突出乡镇统筹公共服务、社区发展、综合管理、优化营商环境、社会治安的五大职能责任，明确乡镇服务管理的 21 大项 114 小项职责；向乡镇下沉下放权力和管理服务事项 63 项，积极扩大乡镇服务管理权限；按照“6+X”优化重构乡镇组织架构。

4.1.2. 优化乡镇民生服务布局

深入实施乡镇(街道)区划调整和体制机制改革，按照区域覆盖、制度统筹、标准统一的要求，以服务半径、服务人口、资源承载为基本依据，打破城乡界限，增设片区政务服务中心，引导教育、文化、卫

生、社保、民政等部门优势服务资源向乡镇延伸，统筹城乡基本公共服务设施的空间布局，提升城乡民生服务能力。

4.1.3. 营造乡镇民生服务场景

高起点规划建设 100 个“15 分钟公服圈”，全力推进洛带镇传统文化主题、山泉镇城市森林公园、洪安镇现代农业产业等场景营造。“优形态”重塑空间场景。坚持集中连片打造，完成 68 个社区党群服务中心“提档升级”和亲民化改造，200 余个老旧院落升级改造。“兴业态”做强产业场景。强化生活和消费场景叠加，推进洛带镇传统文化产业、山泉镇城市森林公园旅游产业、洪安镇现代农业产业等产业场景打造。“强文态”营造文化场景。深度发掘乡镇地域文化特质，建成西河客家乡愁记忆馆、大运会主题游园、大运会文化长廊等文化场景。“塑生态”构建公园场景。推动构建乡镇立体化绿化空间，2019 年新增绿道 35 公里、小游园·微绿地 32 个、生态植绿 1.6 万亩。

4.1.4. 夯实乡镇民生服务保障

健全区对乡镇的财政转移支付制度，引导社会资金投入公共服务领域，形成财政资金、社会资金共同参与的多元化筹资机制，2019 年财政转移支付 17.03 亿元。完善村级运转经费保障机制，设立城乡社区发展治理专项资金和激励资金，2019 年资金达到 1.23 亿元。建立以奖代补激励机制，对乡镇政府服务能力建设有示范带动作用的给予扶持奖励，2019 年扶持奖励达 1000 余万元。

4.2. 实现政府公共服务的供给协同，以协同优化供给

建设协同机制，通过联合多方参与主体，整合各层级信息平台，建设救助、供给、协同平台，进行服务载体化，形成“共同体”式治理服务供给。

4.2.1. 构建大救助平台，提升乡镇民生兜底能力

建立了“党委引领，政府救助兜底负责、社会援助有效补充，社会力量多元参与”的“1+2+N”多元参与的社会救助平台，实现政府救助与社会援助无缝衔接。采取“政府主导、社会参与、专业运营”的社会化运行模式，建立区级社会关爱援助中心 1 个，镇(街道)中心 10 个，村(社区)服务站 127 个，形成了“两级中心，三级网络”的社会关爱援助体系，实现精准识别救助对象、精准评估救助需求、精准制定帮扶方案、精准对接社会资源。

4.2.2. 构建大供给平台，提升乡镇民生服务专业能力

加大政府购买服务力度，出台《向社会组织购买服务实施意见》《政府购买社会工作服务实施办法》等系列文件，加快购买服务“四化”(服务目录清单化、服务购买项目化、招标采购规范化、绩效评估科学化)建设，明确购买服务资金中向社会组织购买的比例原则上不低于 30%，全区每年投入 1.1 亿元购买社会组织服务。采用政府购买服务形式每年投入 1300 余万元实现镇(街道)、村(社区)民政管理员、协理员全覆盖，打通了服务群众“最后一公里”。

4.2.3. 构建大协同平台，提升乡镇民生服务整合能力

构建社会组织链接资源、社工人才专业引领、社会力量共同参与的社会大协同平台。提升社会组织承载能力，出台社会组织培育发展“1+6”系列制度，建立社会组织区、镇、村三级孵化体系，社会组织达到 627 家，城乡社区自组织覆盖率达到 100%。挖掘社工人才专业潜力，出台推进社会工作发展“1+7”系列文件，实施社工英才计划，全区镇(街道)配备社会工作专业人才 525 人。建立群团组织、“枢纽型”协会、辖区单位等社区伙伴协同机制，推广“社工+义工”联动模式，建立志愿者队伍 1600 余支，鼓励公益企业、社会组织认证为社会企业，通过社区集市、共同购买等多种形式建立社区微基金 41 个，

筹集资金 253.80 万元。

4.3. 实现政府公共服务的技术赋能，以技术促进高效

新兴信息技术的使用是为基层政府治理“赋能”的最优选择，龙泉驿区通过构建“一网同”的形式，将政务服务、生活服务、城市运行等诸多功能实现聚合，将信息终端直接呈现，加强治理主体之间的沟通，增强服务供给势能，提升基层治理效能。

4.3.1. 政务服务一网通办

建成区政务云平台，集“多端申报、一网受理、协同办理、综合管理”于一体的在线政务服务平台终端实现乡镇配置全覆盖。聚焦群众使用频率高的办理事项，向群众开放政务数据资源 69 类，推动电子证照、电子印章和电子档案应用全流程一体化在线服务，推进减环节、减证明、减时间、减跑路次数，提高“网上办”水平，打响网络理政“蓉易办”政务服务品牌，实现“政务一网通办”。

4.3.2. 生活服务一网通晓

乡镇以建立智能化社区生活服务体系为方向推动“完整社区”建设，积极推广教育、就业、养老、文化、体育等领域智能服务普惠应用，构建云端集成、智能生活、科技时尚的社区现代生活场景。比如，通过搭建智慧养老服务平台，统筹管理全养老生态链，对辖区内各社区养老服务设施实行 24 小时动态监管，实现管理全覆盖、云监管。

4.3.3. 城市运行一网统管

乡镇依托区大数据中心智慧服务平台，完善了线上线下合一、前台后台联动的综合服务模式，打造统一综合信息服务平台，形成统一的城市运行视图，推动 25 个信息系统“一网统管”。并着力构建七大数字城市新空间，完善四防设施、智能门禁系统、门卫可视对讲系统等，直接与乡镇大联动指挥中心互联互通，实现“大联动·微治理”，做到“一屏观天下、一网管全城”。

5. 案例分析：整体性赋能治理对基层政府公共服务有效供给的促进

根据整体性赋能治理的基本逻辑以及对龙泉驿区社会治理创新实践的描述，在龙泉驿区基层政府改进服务过程中，基层政府作为实施主体，呈现出赋能协同体制，实现规范化治理；功能分区赋能，采取板块化治理；信息数据赋能，利用大数据治理；多元主体赋能，形成整体性治理。将服务体制、功能分区、数据信息等四类要素进行凝结，采用赋能手段，实现治理实践的创新。

5.1. 协同体制赋能，进行规范化治理

在强化基层政府公共服务过程中，实现协同机制的赋能，需要看到区域协同面临的体制困境，即面临的行政管理体制、法律体制、权利地位不同所导致的公平性问题^[20]。针对存在的诸多困境。首先，要建立党建引领的核心管理机制。基层党建，是实现政治体制改革，规范政治关系的重要之举，也是推动制度建设的关键。基层党建是实现凝聚基层社会力量、整合基层社会资源、动员社会主体的关键。强化基层社会治理，实现基层治理体系和治理能力的现代化，要充分发挥党建引领、统筹之能。其次，健全多元主体共同参与的“协商”机制。基层治理涉及多元主体，要建立健全治理“协商”机制，实现主体之间的交流沟通。例如，龙泉驿区采取的“1 + 2 + N”机制和“两级中心、三级网络”即是通过建立协同机制，建立治理对话平台，充分发挥治理主体功能，实现规范化治理。

5.2. 功能分区赋能，采取板块化治理

不同功能性的分区能够针对具体化的治理问题，提供针对性的服务措施。不同的功能分区形成整体

化的架构,提供精细化、集约化的资源利用。建设功能性分区,划分不同治理区域,实现治理职能的宏观布局。进而实现分区赋能,对各功能分区下放不同的管理事权、财权等,实现权力的“因地制宜”。不再简单化的下放权力,而是实现权力的精准化授予,提高整体服务效率。例如,龙泉驿区建设大型服务中心,统筹片区,同时,设置“6+X”组织架构,实现“半径式”治理服务,统筹服务设施布局,实现优势服务资源从优势区域向劣势区域的过渡与衍生。

5.3. 信息数据赋能,善用大数据治理

信息资源的不断丰富和大数据系统的快速发展和应用,当前,信息化逐步转为数字化,数字时代的到来为传统基层治理模式提供了机遇,促使信息化技术不断融入到治理过程中[21]。“运用数据”是基层治理和服务供给的基本理念。信息数据的聚合利用提高了基层治理的整体效率,通过建设信息化平台和数据服务系统,实现数据赋能,打破主体之间的信息壁垒,实现信息互通,促进治理要素转化为治理势能,推动基层治理的不断发展和完善。例如,龙泉驿区建设救助、供给、协同三大平台,充分利用信息数据,实现信息资源的整合,推动信息要素之间的流动互通,建设信息壁垒,助推政府实施治理过程中,直面治理需求,掌握治理动态,提升信息处理能力,优化主体结构,及时进行治疗反馈。提升基层政府的服务的整体效能。

6. 结语

提高基层治理,促使基层治理的制度化,实现基层治理能力现代化,需要将碎片化的基层治理主体力量和治理项目进行整合,透过整体性治理理论的合理性和可实现性,针对基层治理过程中出现的治理理念、供给方式、权责结构的碎片化等问题,从党建引领、协同组织、动态治理的角度,加强基层治理体系的建设,从而将基层治理的引领、统筹、规划等职能要求放置到一个整体管理框架。结合现代技术和大数据的发展,将问题信息转化为治理数据,从数据分析发展为治理规范和标准,促成治理体系的制度化。文章通过对整体性治理理论与赋能型治理的内核进行分析,提出整体性赋能治理,针对成都市龙泉驿区的社会治理实践进行分析,得出如下结论:第一,整体性赋能治理是一种治理模式。关注点从过往强调基层治理需求端实施“因地制宜”型的分散治理,转移到针对基层政府的供给端实施“因时制宜”的整体性治理。通过发挥整体效能,实现制度势能,建立整体性的治理运转机制和信息技术系统,实现基层治理的链接、互动、高效。第二,整体性赋能治理是实现基层治理的新探讨。赋能型治理强调技术、制度、主体等分散的具体元素赋能,其中隐含的整体优势并未得到分析和探究,制度优势能从总体进行指挥和统筹,但其与主体、技术之间的整体性联系也可发挥新的促进作用,形成更加宏观的赋能效果。第三,整体性赋能治理是整体性治理理论制度化的重要途径。整体性治理理论是新公共管理时期已经出现的治理理论,但是其制度化还有待完善,将赋能型治理和整体性治理结合,探究赋能实现途径,推动整体性治理理论的制度化是一次可实践的尝试。

但是,本文仅对整体性治理理论和赋能型治理理论的意涵进行探究,解释其实现的可能性及其实现的意义,未能够深入探究其机制融合的实现途径,这是有待进一步研究和探讨的问题。同时,整体性赋能治理的效力和机制、内生更新动力也有待进一步探讨。

参考文献

- [1] 黄博. 数字赋能:大数据赋能乡村治理现代化的三维审视[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2021, 23(6): 28-36.
- [2] 江必新. 国家治理现代化基本问题研究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2014, 20(3): 139-148.

- [3] 张新文, 黄鑫. 碎片化语境下社会治理范式的研究综述[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2017(12): 40-46.
- [4] Perri, Leat, D., Seltzer, K. and Stoker, G. (2002) Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda. Palgrave Press, London. <https://doi.org/10.5040/9781350391246>
- [5] 孔娜娜. 社区公共服务碎片化的整体性治理[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014, 53(5): 29-35.
- [6] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008(10): 52-58.
- [7] Perri (1997) Holistic Government. Demos, London.
- [8] Perri (2002) Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda. Palgrave, New York, 9. <https://doi.org/10.5040/9781350391246>
- [9] 崔盼盼. 项目进村、不合作者与基层治理[J]. 中国农村观察, 2021(6): 108-119.
- [10] 翁士洪. 整体性治理模式的兴起——整体性治理在英国政府治理中的理论与实践[J]. 上海行政学院学报, 2010, 11(2): 51-58.
- [11] 何得桂, 武雪雁. 赋能型治理: 基层社会治理共同体构建的有效实现方式——以陕西省石泉县社会治理创新实践为例[J]. 上海行政学院学报, 2021(10): 151-161.
- [12] 薛泽林. 从约略到精准: 数字化赋能城市精细化治理的作用机理[J]. 上海行政学院学报, 2021, 22(6): 57-66.
- [13] 孟令鹏, 田萃, 许维胜. 人工智能赋能城市社区治理的共融模式及其实施路径[J]. 上海行政学院学报, 2021, 22(2): 83-90.
- [14] 李虹, 张龙天, 刘逸. 赋能授权研究前沿综述[J]. 人类工效学, 2018, 24(1): 60-65.
- [15] 姜晓萍, 田昭. 授权赋能: 党建引领城市社区治理的新样本[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2019, 23(5): 64-71.
- [16] Dunsire, A. (1990) Holistic Governance. *Public Policy and Administration*, 5, 4-19. <https://doi.org/10.1177/095207679000500102>
- [17] 郑儒雅, 汤晓敏, 王云. 大数据支持下的城市老旧社区公园更新路径研究——以上海松江人乐花园为例[J]. 安徽农业大学学报, 2020, 47(6): 986-995.
- [18] 陈建军. 区域协同治理的体制困境与模式选择[J]. 探索与争鸣, 2020(10): 14-16.
- [19] 案例来源民政部官网, 中华人民共和国民政部, 第二批全国乡镇政府服务能力建设典型经验之二十二——四川省成都市龙泉驿. 综合龙泉驿区政府官方网站进行增减和修改[EB/OL]. <https://www.mca.gov.cn/article/wh/whbq/jczqjs/202101/20210100031925.shtml>, 2021-01-28.
- [20] 林尚立. 权力与体制: 中国政治发展的现实逻辑[J]. 学术月刊, 2001(5): 91-100.
- [21] 陈水生. 城市治理数字化转型: 动因、内涵与路径[J]. 理论与改革, 2022(1): 33-46.